



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

nine Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia

THIAGO ALVES RIBEIRO

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO
FEDERAL DIANTE DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA GERENCIAL: O CASO DAS LICITAÇÕES
PÚBLICAS**

Brasília – DF

2017

THIAGO ALVES RIBEIRO

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO
FEDERAL DIANTE DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA GERENCIAL: O CASO DAS LICITAÇÕES
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Controle Externo.

Professora Orientadora: Dra. Marina Figueiredo Moreira

Brasília – DF
2017

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	REFERENCIAL TEÓRICO	5
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	29
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	36
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	48
	REFERÊNCIAS	52
	APÊNDICES	57
	Apêndice A – Roteiro de Entrevista	57

1 INTRODUÇÃO

O modelo organizacional que permeia a administração pública gerencial se caracteriza pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, autonomia do administrador na gestão de recursos, controle *a posteriori* dos resultados, descentralização de funções e competição administrada, incentivo à criatividade e, por fim, pela orientação para o cidadão (BRASIL, 1995).

Como será discutido no decorrer desse Trabalho, esse novo conceito de administração pública – resultante dos movimentos de reforma administrativa alavancados na década de 1990, com vistas à transformação de estruturas burocráticas em instituições mais flexíveis e adaptáveis – não descartou aspectos positivos encontrados no modelo burocrático, mas apoia-se em princípios distintos (PAULA, 2005). Conforme aponta Bresser-Pereira no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 1995), a diferença fundamental em relação à administração burocrática está na forma de controle empregado, que passa a concentrar-se em resultados, em detrimento do anterior foco em processos. Esse controle por resultados deve abranger uma atuação tempestiva e permanente do Estado e da sociedade, visando assegurar que a atuação dos gestores públicos ocorra em conformidade às melhores práticas gerenciais, aos princípios constitucionais e ao ordenamento jurídico vigente.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é um órgão de controle externo com sede na cidade de Brasília e jurisdição em todo o território do Distrito Federal. Cabe ao TCDF – sem prejuízo da atuação dos demais mecanismos de controle existentes – o controle dos atos de que resulte receita ou despesa à administração do Distrito Federal, o que inclui o controle dos processos licitatórios realizados pelos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição (DISTRITO FEDERAL, 1994). O instituto das licitações públicas obedece a um comando constitucional (BRASIL, 1998) e envolve procedimentos administrativos utilizados para a aquisição de materiais e serviços e/ou alienação de bens, devendo assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes, promover a mais ampla competitividade, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e, acima de tudo, preservar o interesse público. Tais procedimentos devem ser processados e julgados em conformidade aos princípios estabelecidos pela Lei Geral de Licitações

(BRASIL, 1993) e, no caso do Distrito Federal, pelo Decreto Distrital nº 36.520/2015, que estabelece diretrizes e normas gerais de licitações, contratos e outros ajustes para a administração pública distrital (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Por meio desse Trabalho, procura-se avaliar o exercício do controle externo das licitações públicas conduzidas pela administração pública do Distrito Federal, os mecanismos legais e jurídicos que o respaldam e a sua relação com os fundamentos da administração pública gerencial – tudo isso com foco na percepção do próprio corpo técnico do TCDF encarregado dessa atividade. Nesse sentido, o Trabalho pretende responder à seguinte pergunta: **qual é a percepção dos auditores envolvidos no controle dos procedimentos licitatórios a cargo do TCDF quanto à aplicabilidade dos princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial no exercício de suas atividades?**

O objetivo geral do Trabalho, portanto, é verificar a percepção de auditores do TCDF quanto à aplicabilidade dos conceitos circunjacentes à administração pública gerencial no exercício do controle das licitações públicas.

Como objetivos específicos, busca-se avaliar: (i) de que maneira se operacionaliza a atuação do Tribunal no controle das licitações públicas; (ii) qual é o grau de correspondência das atividades executadas por auditores do TCDF com os princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial e quais são as melhorias observáveis quando esses princípios e fundamentos são utilizados; (iii) como se pondera a utilização desses princípios e fundamentos com os instrumentos normativos aplicáveis ao controle dos procedimentos licitatórios; (iv) qual é a percepção dos auditores quanto à aceitabilidade, pelo Plenário do TCDF e pelos jurisdicionados, quando esses princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios; e (v) quais são os pontos falhos e/ou oportunidades de melhoria observáveis quanto à aplicação desses princípios e fundamentos.

As licitações públicas representam importante atividade administrativa e respondem por grande parcela dos recursos financeiros à disposição do administrador público, sendo imprescindível que estejam alinhadas aos fundamentos gerenciais da administração pública e que sejam objeto de controle. É nesse sentido que o presente Trabalho se desenvolve, na tentativa de avaliar em que medida os auditores de controle externo do TCDF têm essa percepção e como a operacionalizam.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A administração pública e os seus mecanismos de controle

A administração pública pode ser conceituada tanto para designar os atores envolvidos na atividade administrativa (sentido subjetivo, formal ou orgânico), quanto para evidenciar as atividades exercidas por tais atores (sentido objetivo, material ou funcional). Assim sendo, Di Pietro (2015) conceitua:

(...) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2015. p. 83).

Meirelles (2014, p. 66) segue linha semelhante ao dispor que, em sentido formal, a administração pública refere-se ao “conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo” e, em sentido material, “é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. Além do mais, nos agrega a acepção operacional, que envolve “o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”. Assim sendo, segundo o autor: “numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2014, p. 66).

Para Bergue (2011), é importante diferenciar os termos “administração pública” e “organização pública”, a saber:

A administração pública diz mais com a função gerencial, mais orientada para a noção de administrar a coisa pública (processo), ao passo que a organização, a despeito da inarredável influência, mais se aproxima do senso de instrumento (estrutura) (BERGUE, 2011, p. 18).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) dispõe que a administração pública, em quaisquer dos poderes e de quaisquer esferas,

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, podemos agregar alguns princípios advindos da legislação infraconstitucional e outros não contemplados expressamente no direito positivo, como a supremacia do interesse público, o controle ou tutela, a hierarquia, a continuidade do serviço público, a razoabilidade e a proporcionalidade, a motivação, a segurança jurídica, a proteção à confiança e a boa-fé (DI PIETRO, 2015).

O controle da administração pública visa assegurar uma atuação em consonância aos princípios impostos pelo ordenamento jurídico e abrange, em algumas circunstâncias, aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PEITRO, 2015). E, nas palavras da autora:

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos (DI PIETRO, 2015, p. 879).

De acordo com Meirelles (2014, p. 753), o controle da administração pública diz respeito à “faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”. O autor ainda menciona que “os tipos e formas de controle são variáveis conforme Poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação”.

Mello (2015), por fim, nos ensina que:

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada (MELLO, 2015, p. 961).

Das classificações apresentadas por Meirelles (2014), Di Pietro (2015) e Mello (2015), serão foco de abordagem desse Trabalho: (i) quanto ao órgão que o exerce – controles administrativo ou executivo, legislativo ou parlamentar e judiciário ou judicial; e (ii) de acordo com a localização do órgão que os realiza, se integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado – controles interno e externo.

Antes de mais nada, é importante uma ressalva prévia entre os termos “controle da administração” e “controle administrativo”: o primeiro deles

(controle da administração) possui sentido amplo e engloba, dentre os mais variados tipos de controle sobre a administração pública, o controle administrativo (PEREIRA, 2012). Dito isso, o controle administrativo refere-se àquele que se origina da própria administração pública, como ocorre no caso da revogação de um ato administrativo. Nas palavras de Di Pietro (2015, p. 881) diz respeito ao “poder de fiscalização e correção que a administração pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação sob os aspectos de legalidade e mérito”.

Para Meirelles (2014), os meios de controle administrativo se dividem em fiscalização hierárquica e recursos administrativos e envolvem, nesse último caso, a representação, a reclamação, o pedido de reconsideração, os recursos hierárquicos próprios e impróprios e a revisão processual. O autor ainda aponta que esse tipo de controle decorre do poder-dever de autotutela inerente à própria administração sobre seus atos e agentes.

De acordo com a Lei do Processo Administrativo Federal (BRASIL, 1999), o controle administrativo envolve o dever de anulação dos atos administrativos viciados (respeitado o prazo decadencial aplicável), e, por outro lado, uma conveniência administrativa quanto à sua revogação. Meirelles (2014, p. 218) resume bem a distinção entre esses dois institutos, conceituando a anulação como “a invalidação por motivo de ilegalidade do ato administrativo” e a revogação como “o desfazimento do ato por motivo de conveniência e oportunidade da Administração”. Acrescenta, ainda, que a revogação é realizada somente pela própria administração – pressupondo um ato perfeito e válido, embora inconveniente ao interesse público – enquanto a anulação pode ser feita pela própria administração ou pelo Judiciário (MEIRELLES, 2014).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos diz que cabe ao Judiciário apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito e apresenta alguns meios de acesso a esse Poder, como a ação popular, o mandato de segurança, o *habeas corpus* e o *habeas data*. Dispõe, ainda, sobre o princípio da inafastabilidade do judiciário (ou sistema de unidade de jurisdição), segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Como decorrência desse princípio, todos os litígios são sujeitos à apreciação judicial, que possui monopólio da função jurisdicional, apreciando – com força de coisa julgada – lesão ou ameaça de lesão a direitos (DI PIETRO, 2015).

Mello (2015) destaca que “dentre todos os controles, o mais

importante, evidentemente, é o que se efetua, a pedido dos interessados, por meio do Poder Judiciário” (MELLO, 2015, p. 962). Dito isso, o controle judicial é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos – vinculados ou discricionários, que apresentem vícios de ilegalidade ou ilegitimidade – dos três Poderes (inclusive do próprio Judiciário, quando este realiza atividade administrativa) (RAMIS, 2013). De acordo com Pereira (2012), é um verdadeiro poder jurídico, pois, ao atuar, “não leva em conta a conveniência política que normalmente figura na atuação do Legislativo e do Executivo”. Trata-se, em regra, de um controle a posteriori, exercido mediante provocação dos interessados e pautado pela preservação da legalidade (PEREIRA, 2012).

Meirelles (2014) afirma que o controle judicial é um controle restrito à legalidade. Já Di Pietro (2015) nos ensina que esse controle pode ocorrer em relação a atos de qualquer natureza (gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários), sob os aspectos de legalidade e moralidade, sendo que, quanto aos atos discricionários, não devem invadir o mérito administrativo (oportunidade e conveniência). No entanto, acrescenta que “não há invasão de mérito quando o Judiciário aprecia os motivos, ou seja, os fatos que precedem a elaboração do ato”, pois, conforme bem aponta: “a ausência ou falsidade de motivo caracteriza ilegalidade, suscetível de invalidação” (DI PIETRO, 2015, p. 898).

Por fim, temos o Controle Legislativo (ou controle parlamentar), sendo realizado sob os aspectos político e financeiro. O aspecto político envolve a verificação da legalidade e do mérito envolvidos na atuação dos demais poderes, inclusive sob o prisma da discricionariedade, a exemplo da competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar e da competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente da República em crimes de responsabilidade (DI PIETRO, 2015). Já o controle financeiro, exercido com o apoio dos Tribunais de Contas, refere-se à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial dos entes federados, envolvendo a verificação da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicabilidade das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988). Cabe destacar que esse controle financeiro é exercido, ainda, pelo Sistema de Controle Interno (SCI) de cada Poder, nos termos da nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Passemos, então, à segunda classificação inerente ao controle – que diz respeito à sua origem, podendo ser interna ou externa. O controle interno

(CI) é aquele realizado pela própria entidade ou órgão responsável por determinada atividade controlada, sendo exercido em uma mesma estrutura administrativa. Por outro lado, o controle externo (CE) é realizado por Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente em relação à administração que praticou o ato controlado, a exemplo da apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo (MEIRELLES, 2014). Di Pietro (2015) complementa que o controle externo é exercido por um dos Poderes sobre o outro, bem como pela administração direta sobre a indireta.

Destaca-se que ambos os tipos de controle (interno e externo) possuem previsão expressa na nossa Constituição Federal de 1988 e atuam conjuntamente, conforme verificado no dispositivo constitucional que traz como atribuição do SCI: “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 1988). Isso é ainda mais evidente em outro dispositivo – relacionado aos responsáveis pelo CI, que “ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (BRASIL, 1988).

Anda de acordo com dispositivos constitucionais, temos que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988). É bom lembrar que essa estrutura se refere à União, e foi adotada, por simetria, pelos demais entes federados. Nesse sentido, o Brasil também possui Tribunais de Contas nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro (MEIRELLES, 2014).

2.2 A fiscalização exercida pelo TCDF

De forma simétrica ao que ocorre no âmbito da União, a fiscalização da administração pública do Distrito Federal a cargo do controle externo será exercida pelo Poder Legislativo – ou seja, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) –, com o auxílio do TCDF (DISTRITO FEDERAL, 1993). A jurisdição própria e privativa do TCDF abrange, de maneira geral, todas as pessoas – físicas e jurídicas – que respondam por dinheiro ou bens públicos distritais, estendendo-se

inclusive aos seus sucessores, até o limite do patrimônio transferido (DISTRITO FEDERAL, 1994).

A Lei Orgânica do TCDF (DISTRITO FEDERAL, 1994) apresenta os diversos mecanismos através dos quais será exercido o controle externo a cargo do órgão, com destaque para os processos de tomada e prestação de contas, fiscalização das contas de governo, realização de auditorias e inspeções, apreciação de atos sujeitos a registro, fiscalização de atos e contratos, recebimento de denúncias e aplicação de sanções. Ao Tribunal compete ainda (no âmbito de sua jurisdição) o poder normativo – podendo, em consequência, “expedir atos e instruções sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade” (DISTRITO FEDERAL, 1994).

As contas dos administradores do Distrito Federal serão anualmente submetidas a julgamento do TCDF, sob a forma de tomada ou prestação de contas, que incluem todos os recursos orçamentários e extraorçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade. Se constatada omissão no dever de prestar contas, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências com vista à instauração de tomada de contas especial – para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. A instauração também poderá ser determinada pelo próprio Tribunal, no caso de omissão da autoridade administrativa (DISTRITO FEDERAL, 1994).

Por outro lado, assim como no caso do TCU quanto às contas presidenciais, não compete ao TCDF julgar as contas anuais do Governador do Distrito Federal, sendo essa uma atribuição da CLDF. Ao TCDF compete a elaboração de um relatório analítico e a emissão de um parecer prévio, subsidiando o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento. Destaca-se, por fim, que as contas anuais e seus respectivos pareceres prévios constituem instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (BRASIL, 2000).

Segundo papel importante desempenhado pelo TCDF diz respeito às auditorias e inspeções nos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Conforme Manual de Auditoria: parte geral (DISTRITO FEDERAL, 2011) elaborado pelo Tribunal, temos os seguintes conceitos:

Auditoria: (1) é um processo sistemático de obtenção e avaliação objetiva de evidências sobre ações e eventos econômicos, legais e operacionais, para aquilatação do grau de correspondência entre as afirmações e critérios estabelecidos e a comunicação de resultados a usuários interessados; (2) é o procedimento que tem por objetivo avaliar a legalidade e a legitimidade da gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração direta e indireta do Distrito Federal e dos bens e recursos públicos utilizados por pessoa física ou entidade de direito privado, bem como avaliar os resultados dessa gestão quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia (...)

Inspeção: é o procedimento que tem por objetivo verificar o cumprimento de decisões do Tribunal, obter dados ou informações preliminares sobre a procedência de fatos relacionados a denúncias ou a representações e suprir omissões ou esclarecer pontos duvidosos em documentos e processos. (DISTRITO FEDERAL, 2011, p. 2)

Destaca-se que as auditorias envolvem tanto a verificação da legalidade dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial – Auditorias de Regularidade –, quanto a avaliação de atividades, projetos, programas e ações sob aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, contribuindo para o melhor desempenho da gestão pública – Auditorias Operacionais ou de Desempenho (DISTRITO FEDERAL, 2011).

O referido Manual de Auditoria apresenta listagem não exaustiva dos objetos da fiscalização a cargo do TCDF, o que inclui os sistemas administrativos, contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais e suas respectivas demonstrações, bem como demais sistemas de informação e recursos computacionais empregados pelo órgão ou entidade fiscalizados. Apresenta, ainda, as prerrogativas dos auditores do TCDF durante o exercício de suas funções:

- a) garantia de acessibilidade aos dados necessários para a realização do trabalho de fiscalização, em quaisquer de suas modalidades, nos órgãos ou entidades, bem assim às dependências destes;
- b) garantia das condições necessárias à realização das atividades de controle externo;
- c) requisição, verbal ou por escrito, de documentos e de informações, bem como a fixação de prazo para o seu atendimento. (DISTRITO FEDERAL, 2011, p. 7)

Outra competência do TCDF diz respeito à apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração pública distrital, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão. Essa apreciação envolve, ainda, a concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões e de melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do respectivo ato concessório inicial (DISTRITO FEDERAL, 1994).

Embora não seja escopo desse Trabalho – e, portanto, não será objeto de aprofundamento – é interessante mencionar que, nos processos em que o Tribunal aprecia a concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, fica dispensada a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o registro configura manifestação destinada a aperfeiçoar ato complexo ainda não formado. Tal entendimento decorre da aplicação da Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal (STF):

Súmula Vinculante STF n.º 3: nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (BRASIL, 2007).

As denúncias efetuadas ao TCDF também desempenham importante papel no controle exercido sobre a administração pública, configurando uma manifestação do exercício do controle social. O Tribunal poderá ser acionado por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, no caso de irregularidades ou ilegalidades, refletindo simetria com o disposto na Constituição Federal de 1988, segundo a qual: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Por fim, merece destaque o poder sancionador desempenhado pela Corte de Contas, o que inclui a aplicação de multas, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública do Distrito Federal e a solicitação das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (DISTRITO FEDERAL, 1994).

2.3 A administração pública gerencial

Tentativas de reforma da administração pública brasileira vêm surgindo no país há bastante tempo, em decorrência da necessidade de modernização do aparelho estatal. Exemplo disso foi a edição do Decreto-Lei n.º 200 (BRASIL, 1967), que deu origem à administração indireta, com a criação de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. No entanto, o

movimento de maior relevância – e que será escopo do presente Trabalho – ganhou força na década de 1990, envolvendo a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), traçado, naquele momento, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sob a coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Em suas palavras:

A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia - dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1).

A administração pública burocrática havia surgido no Brasil em 1936, em substituição a uma estrutura patrimonialista marcada pelo nepotismo e empreguismo, sem distinção entre o público e o privado ou entre o político e o administrador público (BRESSER-PEREIRA, 1996). Já ao modelo burocrático podemos associar os atributos de eficiência, profissionalização e controles administrativos, além de um arranjo mecanicista formal que envolve, entre outros, a divisão e especialização do trabalho, a padronização e a formalização de procedimentos (BERGUE, 2011).

Lacombe e Heilborn (2008, p. 473) nos ensinam que: “a burocracia de Weber procura ser uma meritocracia (...) Weber dizia ser o sistema burocrático o ideal da racionalidade administrativa e superior aos demais tipos de dominação”. No entanto, a burocracia pode se tornar disfuncional devido às suas próprias características: centralização de autoridade; controles excessivos, em sua maior parte prévios, e cujos custos são superiores aos riscos envolvidos; dificuldade de relacionamento com o público externo; e valorização dos processos, em detrimento dos resultados (LACOMBE; HEILBORN, 2008).

O modelo da administração pública gerencial, embora possa ser considerado um avanço ou até mesmo um rompimento com o modelo burocrático, não nega todas as suas características. De acordo com o disposto no PDRAE (BRASIL, 1995):

A administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença

fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p. 16).

A administração gerencial pode ser associada com as seguintes características: foco em resultados; busca da eficiência, eficácia e efetividade administrativas; gestão por programas e pela qualidade; planejamento estratégico; delegação de bens e serviços públicos; avaliação de desempenho permanente dos servidores; e prestação de contas (BERGUE, 2011). Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são apresentados a seguir, conforme definições trazidas pelo Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2014):

Efetividade – demonstra se os impactos gerados pelos produtos ou serviços prestados, pelos órgãos/entidades, atendem às necessidades e expectativas do público alvo e sociedade em geral.

Eficácia – corresponde ao resultado de um processo, que compreende a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, e considera o plano, programa ou projeto originalmente composto.

Eficiência – envolve a comparação das necessidades de atuação com as diretrizes e os objetivos propostos e com o instrumental disponibilizado. É alcançada por meio de procedimentos adotados no desenvolvimento de uma ação ou na resolução de um problema e tem em perspectiva o objeto focalizado e os objetivos e finalidades a serem atingidos (BRASIL, 2014, p. 39).

O planejamento contemporâneo do setor público possui estrutura metodológica semelhante à estrutura do setor privado e terceiro setor e utiliza ferramentas gerenciais como a análise de SWOT (ou FOFA), o ciclo PDCA (ciclo de Shewhart ou ciclo de Deming) e o Balanced ScoreCard (BSC) (KANAANE et al., 2010). Nas palavras dos autores: “a gestão estratégica necessita seguir uma orientação voltada às demandas e expectativas de comunidade, do contexto social mais amplo” (KANAANE et al., 2010, p. 59).

Matias-Pereira (2012) menciona o princípio da legalidade como base para a gestão no setor público brasileiro e aponta, de forma especial, as regras de responsabilidade na gestão fiscal, transparência e controle trazidos pela LRF (BRASIL, 2000). Além do mais, nos ensina sobre a necessidade de prestação de contas pelo administrador público e sobre a atuação dos sistemas de controle interno e externo, aos quais cabe “mensurar e demonstrar a eficiência e a eficácia no serviço público” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 119).

Paula (2005), por fim, destaca diversas transformações

organizacionais que estariam em curso de em uma denominada “burocracia flexível”, dentre as quais estão: (i) a flexibilização de competências e a dinamização das hierarquias; (ii) a utilização cada vez mais frequente das novas tecnologias de informação como ferramentas de controle e estímulo à produtividade; e (iii) a exigência de iniciativa e capacidade de inovação.

Quanto a essa última característica, é importante mencionar que a gestão do setor público é essencialmente distinta da do setor privado, pois, enquanto essa é orientada para sua sobrevivência no mercado e aumento de lucratividade, aquela opera com as expectativas de atendimento aos interesses públicos, dentro de uma estrutura estritamente legal e sob a luz do *accountability* (PAULA, 2005). Sendo assim, embora inspirada na administração de empresas, a administração pública gerencial não pode ser confundida com esta última, pois:

Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público (BRASIL, 1995, p. 16-17).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, procurando “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995). Conforme mencionado documento:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 16).

Partindo-se da existência de quatro setores dentro do aparelhamento do Estado – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-

exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado – a referida reforma do Estado brasileiro envolveu múltiplos aspectos, permeando o ajuste fiscal e a liberalização comercial, o programa de privatizações, com transferência da tarefa produtiva ao setor privado, e o programa de publicização, com a transferência da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado ao setor público não-estatal. Nesse sentido, o Estado reduziria seu papel de executor ou prestador direto de serviços, embora se mantivesse no papel de regulador e promotor de serviços sociais como educação e saúde, continuando a subsidiá-los e buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995). Matias-Pereira (2012) corrobora tal entendimento:

A partir da redefinição do seu papel o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de “Estado gerencial”. Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Através da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 104).

Além do mais, o autor nos ensina que a reforma do Estado é uma medida necessária para o atendimento às demandas da sociedade, o que exige uma atuação inteligente na prestação dos serviços públicos:

A reforma do Estado não se restringe à reestruturação administrativa e ao alcance do equilíbrio fiscal. Tem como principal objetivo a consolidação do processo democrático, a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável com a justiça social. Assim, a priorização da reforma do Estado é uma medida necessária para permitir que o governo possa atender de forma adequada às demandas da sociedade. O atendimento dessas demandas exige que o Estado atue de forma inteligente, ou seja, se torne cada vez mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação de serviços públicos, com qualidade e menores custos para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 117).

Não obstante aos pontos apresentados nos parágrafos anteriores, Paula (2005) apresenta como elementos influenciadores do referido processo de reforma:

- 1) a questão das características patrimoniais e autoritárias do Estado e da administração pública no Brasil;
- 2) a crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado;
- 3) a visão dos organismos financeiros internacionais e o Consenso de Washington (PAULA, 2005, p. 105).

No tocante ao terceiro elemento, destaca-se a presença do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que influenciaram a adesão de países latino-americanos aos modelos liberais de reforma e de gestão pública, passando a estabelecer novas condições para manutenção de empréstimos e refinanciamento de dívidas. Além do mais, no Consenso de Washington, diversos países e organismos financeiros internacionais concluíram pela eficiência das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005). Ainda sobre esse ponto:

A reforma gerencial brasileira foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana. Em um primeiro momento, o discurso reformista incorporou as recomendações neoliberais, propondo uma redução do tamanho do Estado brasileiro e outras medidas de restrição da atuação estatal.

No entanto, após algumas experiências concretas de ajuste estrutural, cresceram críticas ao movimento neoliberal (...) a aliança social-liberal migrou para a esfera da terceira via, abandonando as palavras “redução do estado” e “transferência de suas funções” em favor da expressão “reforma dos institutos legais e estatais” (...) (PAULA, 2005, p. 125).

Bresser-Pereira (BRASIL, 1995) aponta, por fim, que a Constituição Federal de 1988 havia levado o país a um “retrocesso burocrático sem precedentes”, com engessamento do aparelho estatal, instituição da obrigatoriedade de um regime jurídico único para os servidores civis dos entes federados e retirada da flexibilidade operacional da administração indireta. Como resultado desse retrocesso, houve um encarecimento do custeio da máquina administrativa e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos.

O PDRAE, nesse contexto, serviu de base para propostas como a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), responsável pela flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e pela permissão de regimes jurídicos diferenciados, bem como pela inserção constitucional do princípio da eficiência, visando a implementação de uma administração pública de caráter gerencial.

Como se pôde perceber, a administração pública gerencial se volta à satisfação do interesse público, primando pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados, e enxerga a democracia e a participação social como pontos fundamentais. Suas principais características, de acordo com o apresentado e discutido nesse Tópico 2.3, podem ser resumidas no quadro abaixo:

Quadro 01 – Princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial

a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação (KANAANE et al., 2010; PAULA, 2005);
f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 1995);
g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995);
i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
j) Competição administrada no interior da própria administração (BRASIL, 1995);
k) Controle por resultados (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995);
l) Prestação de contas (BERGUE, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Fonte: Bergue (2011), Brasil (1995), Kanaane et al. (2010), Matias-Pereira (2012) e Paula (2005); adaptado pelo autor.

2.4 O controle das licitações públicas a cargo do TCDF

Antes de mais nada, é importante ressaltar que o instituto das licitações públicas obedece a um comando constitucional (BRASIL, 1988), que assim dispõe:

Art. 37. XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras,

serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Esse mesmo dispositivo apresenta algumas diretrizes aplicáveis às licitações, como a igualdade de condições entre os concorrentes e a vedação de exigências de qualificação técnica e econômica que ultrapassem o que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, pode-se inferir que as licitações públicas dizem respeito a procedimentos administrativos utilizados para a aquisição, alienação e contratação de bens, serviços e obras, mediante competição que assegure igualdade de condições entre os participantes. Conceito mais abrangente é dado por Meirelles (2014), a saber:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição. (MEIRELLES, 2014, p.297-298).

De forma semelhante, Mello (2015) nos ensina que a licitação diz respeito a procedimento preliminar à aquisição, alienação, locação de bens e contratação da execução de obras ou serviços pelo Poder Público, sendo rigorosamente determinado e em conformidade com a lei. O autor acrescenta ainda que:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2015, p. 536).

A regulamentação do dispositivo constitucional acima apresentado se deu por meio da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), que apresenta – logo em seu artigo 3º – os objetivos dos certames licitatórios: (i) garantir

a observância do princípio constitucional da isonomia; (ii) garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração; e (iii) garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei Geral de Licitações (BRASIL, 1993) também apresenta expressamente alguns princípios básicos inerentes aos processos licitatórios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Meirelles (2014) a eles adiciona os princípios do procedimento formal, do sigilo na apresentação das propostas e da adjudicação compulsória. Di Pietro (2015), por fim, nos ensina que “a própria licitação constitui princípio a que se vincula a Administração Pública”. Ainda nas palavras da autora:

Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (DI PIETRO, 2015, p. 412).

Mello (2015) sintetiza os princípios cardeais licitatórios nos seguintes: “a) competitividade; b) isonomia; c) publicidade; d) respeito às condições prefixadas no edital; e e) possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores” (MELLO, 2015, p. 553). Ainda segundo o autor, todos eles, com exceção do princípio da competitividade – que é da essência da licitação – decorrem do princípio da isonomia.

No âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 36520, de 28 de maio de 2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015) estabeleceu diretrizes e normas gerais de licitações e contratos. De acordo com o referido Decreto – e em simetria ao disposto na Lei nº 8666/93 – os processos licitatórios devem atender tempestivamente às necessidades da administração pública distrital, “observando o princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento sustentável do Distrito Federal”. Além do mais, o Decreto dispõe que “os órgãos e entidades deverão atuar de modo a evitar atrasos e suspensões nos processos licitatórios” (DISTRITO FEDERAL, 2015).

O controle exercido pelo TCDF sobre os atos de que resulte receita ou despesa à administração do Distrito Federal – sem prejuízo da atuação dos demais mecanismos de controle existentes – inclui o controle das licitações públicas realizadas pelos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição. Esse controle envolve

a verificação da legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos administradores públicos, bem como os seus aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

A Decisão Plenária nº 2533/2015 (TCDF, 2015b) ilustra bem a atuação do Tribunal em dois braços distintos e complementares – regularidade e desempenho da gestão pública – ao apontar impropriedades relacionadas à falta de atendimento a requisitos legais e que, ao mesmo tempo, representam ineficiência administrativa, a exemplo de contratação realizada em valores superiores aos praticados no mercado:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II --- julgar: (...) b) nos termos do art. 17, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, combinado com o art. 167, inciso II, do RI/TCDF, regulares, com ressalva, as contas dos seguintes responsáveis: (...) em face das seguintes impropriedades: 1.1) subitem 3.1.1.2 --- irregularidades na contratação por meio de inexigibilidade de licitação; 1.2) subitem 3.1.1.2.1 --- falta de parâmetro de comparação com outros artistas de semelhante contratação; 1.3) subitem 3.1.1.2.2 --- impropriedade na elaboração do projeto básico; 1.4) subitem 3.1.1.2.3 --- irregularidades na contratação conjunta dos serviços artísticos e dos demais serviços; 1.5) subitem 3.1.1.2.5 --- contratação com valor acima de mercado; 1.6) subitem 3.1.1.4.1 --- ausência de pesquisa prévia de preços; 1.7) subitem 3.1.1.4.4 --- ausência de planilha detalhada da composição dos benefícios e despesas indiretas --- BDI; 1.8) (...) 1.11) subitem 3.1.1.4.10 --- irregularidades no acompanhamento e execução contratual das obras; (...) (TCDF, 2015b).

Importante ressaltar que a atuação da Corte de Contas se baliza pelos princípios que regem a administração pública, princípios esses que devem ser buscados quando da atuação do gestor público contemporâneo. Dessa forma, o Tribunal já se manifestou no sentido de determinar – na Decisão Plenária nº 4983/2014 (TCDF, 2014a) e na Decisão Plenária nº 6218/2014 (TCDF, 2014b) – o atendimento aos princípios da continuidade dos serviços públicos, da competitividade dos certames licitatórios e da economicidade. Além do mais, ponderou entendimento estrito à própria legalidade ao determinar – na Decisão Plenária nº 2165/2015 (TCDF, 2015a) – a apresentação de justificativas quanto a prazo desproporcional (mesmo em observância à legislação vigente) para recebimento de propostas em pregão eletrônico, em atendimento aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa à administração:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II --- determinar à (...) que efetue planejamento adequado e adote medidas tempestivas visando à conclusão de procedimentos licitatórios previamente ao término do período de vigência dos contratos, evitando a

descontinuidade na prestação dos serviços, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993; (...) (TCDF, 2014a).

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II - com fulcro no § 2º do art. 113 da Lei nº 8666/93, c/c o art. 198 do RI/TCDF, determinar à (...) e ao pregoeiro responsável que suspenda o Pregão Eletrônico nº 325/14 para proceder às alterações abaixo ou apresentar justificativas fundamentadas para manter os atuais termos do edital: a) altere as especificações técnicas dos itens de modo a ampliar competição entre fornecedores, bem como permitir o levantamento de preços de aquisição pelo setor público; b) realize nova estimativa de preços, incluindo os preços praticados no setor público, compatíveis com as novas especificações; (...) (TCDF, 2014b).

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: II – determinar (...) que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, c/c o art. 198 do RI/TCDF, suspenda o Pregão Eletrônico (...), até ulterior deliberação desta Corte, para que promova as medidas corretivas às impropriedades a seguir, por afrontarem os princípios da isonomia e da seleção de proposta mais vantajosa para a administração, esculpidas no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, ou apresente justificativas: a) oferecimento de prazo desarrazoado de apenas 9 (nove) dias úteis para a abertura das propostas, tendo em vista o volume e a diversidade de serviços previstos no objeto do certame, podendo provocar desproporcional esforço aos licitantes lotados fora do Distrito Federal em apresentar propostas efetivamente competitivas; (...) (TCDF, 2015a).

Passemos à análise das exigências de qualificação técnica e econômica, exigências essas que são vedadas caso ultrapassem o que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações por parte dos licitantes, no intuito de se promover a mais ampla competitividade aos certames (BRASIL, 1993).

Primeiramente, cabe destacar que qualquer restrição que implique na diminuição do caráter competitivo trará impactos à seleção da proposta mais vantajosa para a administração, princípio esse expresso na Lei 8666/1993 (BRASIL, 1993) e no Decreto 36520/2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015). Nesse sentido, e de acordo com o princípio da livre competitividade, Junqueira (2014) nos diz que os processos licitatórios devem assegurar o acesso do maior número possível de participantes “a fim de obter as melhores propostas para a contratação pública, com vistas a assegurar o cumprimento do princípio constitucional da isonomia” (JUNQUEIRA, 2014).

No entanto, embora as exigências de qualificação técnica e econômica não possam restringir a competitividade dos certames, é sabido que tais restrições objetivam propiciar a seleção dos proponentes mais qualificados ao fornecimento de bens e/ou execução de serviços, em sintonia ao princípio da eficiência e visando o atendimento ao interesse público. Nesse sentido, Meirelles

(2014) nos ensina que:

Todavia, não configura atentado ao princípio da igualdade entre os licitantes o estabelecimento de requisitos mínimos de participação no edital ou convite, porque a Administração pode e deve fixá-los sempre que necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público (MEIRELLES, 2014, p. 304).

Ainda nesse tocante, a Lei Geral de Licitações (BRASIL, 1993) limita – explicitamente, conforme redação dada em seus Artigos 30 e 31 – as documentações que podem ser exigidas dos proponentes para habilitação econômico-financeira e técnica. Assim sendo, o TCDF já determinou a jurisdição – na Decisão Plenária nº 252/2016 (TCDF, 2016b) – a exclusão de exigências de habilitação econômico-financeira que extrapolassem referidos limites:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar (...) b5) excluir do edital requisitos de qualificação econômico-financeira dos licitantes, que exigem comprovação de capital circulante líquido ou capital de giro de, no mínimo, 16,66%, e comprovação do patrimônio líquido de 10%, ambos do valor estimado da contratação, pois extrapolam o requerido na Lei de Licitações e não possuem previsão em Lei Específica; (...) (TCDF, 2016b).

A Decisão Plenária nº 217/2016 (TCDF, 2016a) também evidencia a atuação da Corte de Contas no que diz respeito ao controle das exigências para habilitação dos licitantes – dessa vez em relação à habilitação técnica:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III- determinar (...) b) promova as medidas corretivas às impropriedades a seguir, informando as providências adotadas e/ou apresente justificativas pertinentes: b.1) inclua o trecho “por ocasião da assinatura do contrato” (...) pelo fato de a exigência prevista não se amoldar àquelas permitidas no art. 30 da Lei nº 8.666/93, relativo à comprovação de habilitação técnica dos licitantes; (...) (TCDF, 2016a).

Na mesma Decisão, é possível perceber a atuação do Tribunal em outro espectro: o julgamento objetivo das propostas, outro princípio expresso na Lei Geral de Licitações. Cabe destacar que, no julgamento das propostas, a Administração pública deverá considerar os critérios objetivos definidos no edital licitatório, sendo vedada a utilização de qualquer critério subjetivo que possa elidir o princípio da igualdade entre os licitantes (BRASIL, 1993).

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III- determinar (...) 2) inclua no edital os critérios objetivos, detalhadamente especificados, de apresentação e avaliação de amostras, bem como de

juízo técnico e de motivação das decisões, além da data e horário de inspeção, para que os licitantes interessados possam estar presentes (...) (TCDF, 2016a).

O princípio do julgamento objetivo pode ser considerado uma decorrência lógica de outro princípio: a vinculação ao instrumento convocatório (VERÍSSIMO, 2013). Di Pietro (2015) nos diz que decorre também do próprio princípio da legalidade. Nesse sentido, a análise das propostas deve ocorrer com base em critérios objetivos indicados no ato convocatório, sem que haja qualquer subjetivismo por parte da administração.

Como se pode perceber, o TCDF vem trabalhando para que seja promovido o mais amplo caráter competitivo aos certames licitatórios, com a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública do Distrito Federal e, conseqüentemente, com a preservação dos recursos e dos interesses públicos. Nota-se, nesse ponto, sintonia em relação às diretrizes fundamentais que guiam a atuação do gestor público contemporâneo: a busca pela eficiência e pelo atendimento aos interesses do cidadão.

No tocante a essa atuação, é de se esperar uma postura racional, ética e proativa, buscando preservar o interesse público do qual não se deve abrir mão. Até porque, considerando a necessidade de seleção da proposta mais vantajosa à administração, não pode o administrador público permitir o despendimento de recursos desnecessários. Sendo assim, o TCDF também se manifestou, por meio da Decisão Plenária nº 3666/2015 (TCDF, 2015c), em sentido contrário à postura omissa de gestor público diante de indícios de conluio entre licitantes:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II --- aplicar (...), com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94, a multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais), em face das seguintes ilegalidades: (...) b) omissão diante de indícios de conluio entre os licitantes (...) (TCDF, 2015c).

Importante evidenciar, ainda, determinações da Corte de Contas relacionadas às próprias ações gerenciais a cargo da administração pública, como as que dizem respeito ao planejamento de suas contratações. A Decisão Plenária nº 6038/2013 (TCDF, 2013) exemplifica bem esse caso, quando o Tribunal apreciou Auditoria de Regularidade destinada a examinar contratos de prestação de serviços:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

II - determinar à (...) que adote as medidas a seguir indicadas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas: a) desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua, elaborando, por exemplo, plano de ação para suprir as frequentes correções de editais, aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas, obter informações gerenciais atualizadas, disponibilizar crédito orçamentário suficiente, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise da equipe que compõe a Subsecretaria de Modernização da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF (...) (TCDF, 2013).

Ainda nesse sentido, o Tribunal já alertou quanto à vantajosidade de utilização de modalidade licitatória diversa da até então praticada, a exemplo das Decisões Plenárias nº 743/2016 (TCDF, 2016d) e 747/2016 (TCDF, 2016e):

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) IV – alertar a (...) para que, doravante, adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de serviços de natureza comum, como o verificado na Concorrência em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002 (...) (TCDF, 2016d).

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) IV – alertar o Jurisdicionado quanto à opção de se reabrir a fase de planejamento da contratação, adotando a modalidade de licitação mais adequada (pregão eletrônico), levando em consideração o que já foi determinado por este Tribunal até o presente momento, uma vez que é um procedimento mais célere e universal do que a concorrência; (...) (TCDF, 2016e).

Nesse ponto, cabe uma breve explanação sobre o assunto. De início, as modalidades licitatórias trazidas pela Lei Geral de Licitações (BRASIL, 1993) foram: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão – sendo expressamente vedada pela Lei a criação de outras modalidades ou a combinação entre elas. Em momento posterior, no entanto, a Lei nº 10520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) ampliou esse leque ao dispor que, para a aquisição de bens e serviços comuns – “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, nos termos da referida Lei – poderia ser adotada a licitação na modalidade denominada pregão. Estamos diante, portanto, da possibilidade de utilização de uma sexta modalidade licitatória, instituída no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No Distrito Federal, a Lei nº 10520/2002 foi regulamentada pelo Decreto nº 23460, de 16 de dezembro de 2002 (DISTRITO FEDERAL, 2002), que caracteriza o pregão como a modalidade licitatória adotada para a aquisição de bens

e serviços comuns, independentemente do valor estimado da compra ou contratação. Mais recentemente, o Decreto distrital nº 36520/2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015), ao estabelecer diretrizes e normas de licitações e contratos para a administração pública do Distrito Federal, dispôs de forma similar à Lei nº 10520/2002, ao estabelecer que os contratos celebrados para aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, preferencialmente (e não obrigatoriamente), de licitação na modalidade pregão.

Algumas das vantagens decorrentes da utilização do Pregão dizem respeito à concentração dos atos administrativos durante as fases do certame, à utilização da forma verbal para oferecimento de propostas durante sessão pública e à inversão de fases entre a habilitação e o julgamento das propostas, conferindo maior celeridade ao certame (MENDES, 2012). Carvalho Filho (2011), complementa:

O único critério seletivo é o do menor preço (art. 4º, X), mas devem ser examinados outros aspectos contemplados no edital como o prazo de fornecimento, especificações técnicas e padrões mínimos de desempenho e qualidade. Julgadas e classificadas as propostas, sendo vencedora a de menor preço, o pregoeiro a examinará e, segundo a lei, decidirá motivadamente sobre a aceitabilidade. Escolhido o vencedor, pode o pregoeiro negociar diretamente com ele no sentido de ser obtido preço ainda menor. (CARVALHO FILHO, 2011, p.287).

Não obstante à mera possibilidade de utilização da modalidade pregão – conforme redação da Lei nº 10250/2002 e do Decreto distrital nº 10520/2015 – e considerando a sua vantagem no que diz respeito à celeridade dos processos licitatórios, os alertas emitidos no âmbito das Decisões Plenárias 743/2016 e 747/2016 evidenciam, mais uma vez, a postura que vem sendo adotada pelo Tribunal, ao considerar não apenas atributos estritos à legalidade dos certames licitatórios, mas também aspectos de desempenho e eficiência administrativa, o que contribui para o aperfeiçoamento dos órgãos fiscalizados.

Dando seguimento, cabe uma análise quanto à possibilidade de expedição – pelo TCDF – de atos e instruções sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, possibilidade essa inerente ao Poder Normativo atribuído à Corte de Contas pela LOTCDF, e cujo cumprimento se faz obrigatório, sob pena de responsabilidade (DISTRITO FEDERAL, 1994).

No que diz respeito às licitações públicas, a Decisão Normativa nº 01/2012 – TCDF (DISTRITO FEDERAL, 2012) dispôs sobre as informações mínimas

que devem conter as publicações dos avisos de licitação, dos resumos ou extratos de contratos e convênios, dos aditamentos e das adesões à ata de registro de preços. Nos termos da referida Decisão Normativa, os Avisos de Licitação publicados no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) deverão conter, além da indicação quanto ao local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital (em conformidade à Lei Geral de Licitações): (i) número do processo; (ii) número, tipo e modalidade do certame; (iii) resumo do objeto da licitação; (iv) valor estimado da licitação; (v) dotação e unidade orçamentária, programa de trabalho, natureza de despesa e fonte de recurso, exceto nos casos de registro de preços; (vi) prazos de execução e vigência; e (vii) data de abertura. Assim sendo, o Tribunal, na Decisão Plenária nº 628/2016 (TCDF, 2016c), determinou a jurisdicionado que incluísse o valor total estimado para o certame em publicação no DODF:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – determinar (...) d) inclua o valor total estimado para este certame quando da republicação do Aviso de Licitação da Concorrência nº 01/2015 no DODF (...) (TCDF, 2016c).

Por fim, o último ponto de análise desse Trabalho diz respeito ao princípio da publicidade, princípio esse expresso na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei Geral de Licitações (BRASIL, 1993), sendo altamente aplicável aos certames licitatórios - considerando a necessidade de promoção da mais ampla competitividade e, conseqüentemente, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública. Nesse sentido, os avisos de licitações deverão ser publicados com a devida antecedência, bem como qualquer modificação no edital – o que exige sua divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas (BRASIL, 1993). Assim sendo, por meio da Decisão Plenária nº 5430/2015 (TCDF, 2015d), o TCDF determinou a jurisdicionado que promovesse a devida publicação da suspensão de certame licitatório:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)IV – determinar (...) a) no prazo de 5 (cinco) dias: 1. proceder à devida publicação do ato de suspensão da licitação, em obediência ao princípio da publicidade e ao disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993; (...). (TCDF, 2015d).

Diante de todos os pontos expostos, é possível perceber que, cada vez mais, o TCDF vem buscando respaldar sua atuação no controle dos

procedimentos licitatórios por princípios constitucionais e legais, como o da legalidade, o da eficiência e o da economicidade. Mais do que cumprir formalidades legais, as atividades desempenhadas pelo administrador público devem ser eficientes e se direcionarem à preservação do interesse público. A ênfase da atuação do controle externo a cargo do Tribunal deve se dar, nesse contexto, na avaliação dos resultados da gestão pública do Distrito Federal, em sintonia aos princípios e diretrizes da administração pública gerencial instituída como contraposição a um modelo burocrático focado em processos, e cujos meios se confundiam com os próprios fins.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

O presente Trabalho envolve uma pesquisa exploratória, que objetivou verificar a percepção de auditores do TCDF quando à aplicabilidade de princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial nas atividades de controle dos procedimentos licitatórios por eles realizadas. A literatura a respeito do tema – tanto no que diz respeito a licitações públicas quanto à administração pública – é bastante ampla, mas esse trabalho procurou avaliar a sua aplicabilidade prática no momento em que os auditores do TCDF analisam os procedimentos licitatórios conduzidos por órgãos e entidades do Distrito Federal.

A abordagem realizada foi qualitativa e envolveu auditores lotados na Quarta Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Acompanhamento do TCDF (DIACOMP4/SEACOMP/TCDF), cujas atividades desempenhadas relacionam-se à avaliação de editais de procedimentos licitatórios conduzidos pela administração pública do Distrito Federal. Foram coletadas evidências primárias, por meio de entrevistas semiestruturadas, semidiretivas ou semiabertas, com respostas não condicionadas a uma padronização de alternativas (embora tenha sido seguido um roteiro pré-determinado para a condução das entrevistas).

3.2 Caracterização da organização, setor ou área

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é um órgão de controle externo com sede em Brasília, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Distrito Federal. Como já abordado no decorrer desse Trabalho, ao Tribunal compete a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. Cabe-lhe, para tanto, acompanhar e avaliar os editais licitatórios conduzidos no âmbito da administração

pública do Distrito Federal, atividade prioritariamente realizada pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF.

Conforme disposto em seu Regimento Interno (DISTRITO FEDERAL, 2016), o TCDF é composto por sete conselheiros e três auditores (como substitutos de Conselheiros) e dispõe de Serviços Auxiliares, aos quais incumbe a prestação de apoio técnico e a execução dos serviços administrativos, sendo integrados por: (i) Secretaria-Geral de Controle Externo e Secretarias de Controle Externo; (ii) Secretaria-Geral de Administração; (iii) Secretaria das Sessões; (iv) Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas; (v) Consultoria Jurídica; (vi) Escola de Contas Públicas; e (vii) Gabinetes da Presidência, dos Conselheiros, da Corregedoria, dos Auditores, do Procurador-Geral e dos Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal.

A Resolução nº 273/2014 (DISTRITO FEDERAL, 2014) regulamenta os serviços auxiliares do Tribunal. De acordo com referida Resolução, as Secretarias de Controle Externo englobam a Secretaria de Auditoria, a Secretaria de Contas, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública e a Secretaria de Acompanhamento. Além dessas Secretarias, integram a Secretaria-Geral de Controle Externo a Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, a Assessoria de Planejamento Estratégico da Fiscalização, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e o Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação.

A Secretaria de Acompanhamento (SEACOMP) compõe-se de quatro Divisões de Acompanhamento – DIACOMP1, DIACOMP2, DIACOMP3 e DIACOMP4 –, e é responsável por atividades que envolvem:

- a) controlar e acompanhar a execução do orçamento anual, quanto aos diversos aspectos da receita e da despesa, inclusive os relacionados com projetos de obras e serviços de engenharia, bem como exercer o controle de renúncias, anistias, remissões, subsídios, isenções e demais benefícios de qualquer natureza;
- b) analisar e instruir processos relativos a licitações e contratos, convênios, consultas, denúncias, recursos, representações e a outros atos e procedimentos de gestão de recursos públicos relacionados com sua área de atuação;
- c) elaborar outros trabalhos de natureza semelhante que lhe forem cometidos; (DISTRITO FEDERAL, 2014).

O acompanhamento dos procedimentos licitatórios publicados no DODF e a análise de seus editais compete primariamente à Quarta Divisão de

Acompanhamento (DIACOMP4) da SEACOMP/TCDF, sendo tais atividades executadas por Auditores de Controle Externo. A pesquisa proposta, portanto, envolveu a atuação dos Auditores de Controle Externo lotados na DIACOMP4/SEACOMP/TCDF.

3.3 Participantes do estudo

O estudo realizado envolveu como participantes oito Auditores de Controle Externo lotados na DIACOMP4/SEACOMP/TCDF, uma vez que eles são os principais responsáveis pela avaliação técnica dos editais de procedimentos licitatórios conduzidos pela administração pública do Distrito Federal.

Esses Auditores possuem graduações diversas, como nas áreas de Direito, Contabilidade, Engenharia e Economia, além de capacitações específicas na área de Licitações Públicas. A maior parte desse quadro atua no TCDF há mais de dez anos, tendo inclusive integrado outras áreas do Tribunal.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

A coleta de dados para esta pesquisa foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com os auditores da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF, sendo utilizado, para tanto, o Roteiro de Entrevista do Apêndice A.

Para a elaboração do Roteiro, utilizou-se conceitos inerentes a licitações públicas, controle externo e administração pública – conforme apresentados no Tópico 2. O PDRAE, agregado à literatura relacionada ao tema, foi utilizado para a elaboração do Quadro 01, que resume os principais princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial, também inserido no Roteiro.

As entrevistas realizadas buscaram avaliar a percepção dos Auditores de Controle Externo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF quanto à aplicabilidade desses princípios e fundamentos na execução das atividades de controle dos procedimentos licitatórios, em dois campos distintos: (i) atuação

enquanto servidores públicos de uma administração pública gerencial e que, portanto, deve se balizar por seus princípios e conceitos (âmbito das próprias atividades realizadas); e (ii) controle dos procedimentos licitatórios conduzidos por gestores públicos do Distrito Federal, e o impacto que os princípios e fundamentos da administração pública gerencial têm na consecução desse trabalho (âmbito do controle externo).

Para tanto, os questionamentos foram agrupados em dois blocos, abaixo apresentados seguidos de seus respectivos questionamentos.

Bloco I – Aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial na execução das atividades por parte dos Auditores (enquanto servidores públicos):

I.1 – “Administração pública gerencial” é um termo familiar para você? Na sua opinião, quais de seus princípios e fundamentos listados abaixo são mais relevantes? Poderia comentar sobre cada um deles?

- a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão;
- b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade;
- c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços;
- d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas
- e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação;
- f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade;
- h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos;
- i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos

níveis hierárquicos;

j) Competição administrada no interior da própria administração;

k) Controle por resultados;

l) Prestação de contas.

I.2 – Como você aplica esses princípios e fundamentos na execução de suas atividades? Você consegue se enxergar, em termos práticos, como servidor público de uma administração pública gerencial?

I.3 – Como você avalia a aplicação desses princípios e fundamentos a nível organizacional no TCDF?

Bloco II – Aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial no controle dos procedimentos licitatórios realizado pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF:

II.1 – De maneira geral, como se operacionalizam as atividades de controle das licitações públicas no âmbito do TCDF? Quais etapas envolvem a atuação da DIACOMP4?

II.2 – Especificamente, quais atividades você executa? Com quais processos licitatórios (aquisição ou alienação de bens, contratação de serviços e/ou obras) você tem mais contato? Poderia exemplificar?

II.3 – Quais dos princípios e fundamentos listados abaixo você utiliza para a avaliação de procedimentos licitatórios? Quais melhorias você observa quando esses princípios e fundamentos são utilizados? Poderia comentar sobre a aplicabilidade de cada um deles?

a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão;

b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade;

c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços;

- d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas
- e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação;
- f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade;
- h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos;
- i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos;
- j) Competição administrada no interior da própria administração;
- k) Controle por resultados;
- l) Prestação de contas.

II.4 – Você pondera esses princípios e fundamentos com os instrumentos legais inerentes às licitações públicas? Quais?

II.5 – Como você avalia o grau de aceitabilidade pelo Plenário do TCDF quando tais princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios?

II.6 – Como você avalia o grau de aceitabilidade pelos jurisdicionados quando tais princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios?

II.7 – Como você concluiria, no geral, quanto à aplicabilidade desses princípios e fundamentos na avaliação de procedimentos licitatórios? Há algum ponto falho e/ou oportunidade de melhoria?

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta de dados foi realizada pelo próprio autor do Trabalho, e ocorreu entre os meses de novembro e dezembro de 2016. Foram realizadas oito

entrevistas presenciais a partir do Roteiro de Entrevista (Apêndice A), com cerca de uma hora de duração cada, e cujas respostas – por se tratar de uma pesquisa semiestruturada – não foram condicionadas a uma padronização de alternativas. Essas entrevistas foram gravadas e mantidas em formato eletrônico (mp4). Realizou-se gravação de todas as entrevistas e, posteriormente, de gravação para obtenção da transcrição dos relatos.

Para a análise das evidências contidas nos relatos obtidos com as entrevistas, utilizou-se procedimentos de análise de conteúdo e codificação temática. Para fim de preservação dos entrevistados, seus nomes foram omitidos e, em substituição, utilizou-se codificação alfabética. A partir da entrevista, os pontos abaixo foram avaliados.

Bloco I - (i) grau de conhecimento dos Auditores quanto aos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial; (ii) percepção quanto à utilização desses princípios e fundamentos na execução de suas atividades (nível individual); e (iii) percepção quanto à utilização desses princípios e fundamentos a nível organizacional no TCDF.

Bloco II – (i) forma de operacionalização do controle das licitações públicas a cargo do TCDF (ii) grau de conscientização dos auditores quanto à importância dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial na avaliação de procedimentos licitatórios e melhorias observáveis quando isso ocorre; (iii) grau de ponderação desses princípios e fundamentos com os instrumentos legais aplicáveis ao controle dos procedimentos licitatórios; e (iv) percepção quanto à aceitabilidade, por parte do Plenário do TCDF e pelos jurisdicionados, quando esses princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por meio das respostas obtidas durante as entrevistas (realizadas conforme Roteiro de Entrevistas – Apêndice A), buscou-se avaliar a percepção dos auditores da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF quanto à relevância dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial e a sua aplicabilidade em níveis individual e organizacional (Bloco I itens I.1 a I.3.), bem como a aplicabilidade desses princípios e fundamentos no controle dos procedimentos licitatórios e as implicações dela decorrentes (Bloco II itens II.1 a II.7).

O primeiro questionamento do Bloco I (Bloco I item I.1) objetivou avaliar a familiaridade dos entrevistados com o termo “administração pública gerencial”, bem como a percepção de cada um sobre o nível de relevância que os princípios e fundamentos a ele relacionados possuem para a administração pública. Já os questionamentos seguintes (Bloco I itens I.2 e I.3) objetivaram verificar o grau de aplicabilidade desses princípios e fundamentos na rotina dos servidores da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF (nível individual) e de todo o Tribunal (nível organizacional).

Para análise desses itens, as respostas obtidas foram agrupadas em três categorias distintas: (i) princípios e fundamentos totalmente relevantes ou totalmente aplicáveis à administração pública; (ii) princípios e fundamentos parcialmente relevantes ou parcialmente aplicáveis; e (iii) princípios e fundamentos com relevância ou aplicabilidade ausentes, conforme apresentado a seguir. As Tabelas 1, 2 e 3 evidenciam o nível de relevância e os graus de aplicabilidade verificados em termos individuais e organizacionais, respectivamente, em valores percentuais.

Tabela 01 - Nível de relevância dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial

Princípio/fundamento	Grau de relevância (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	100	0	0
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	87,5	12,5	0
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	37,5	25	37,5

Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	87,5	12,5	0
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	75	12,5	12,5
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	62,5	12,5	25
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	62,5	12,5	25
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	62,5	25	12,5
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	62,5	37,5	0
Competição administrada no interior da própria administração	12,5	25	62,5
Controle por resultados	50	37,5	12,5
Prestação de contas	75	25	0

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 02 - Grau de aplicabilidade a nível individual dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial

Princípio/fundamento	Grau de aplicabilidade individual (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	87,5	12,5	0
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	75	12,5	12,5
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	0	12,5	87,5
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	100	0	0
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	50	0	50
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	37,5	0	62,5
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	37,5	12,5	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	25	25	50
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	37,5	0	62,5
Competição administrada no interior da própria administração	25	0	75
Controle por resultados	37,5	12,5	50
Prestação de contas	50	12,5	37,5

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 03 - Grau de aplicabilidade a nível organizacional dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial

Princípio/fundamento	Grau de aplicabilidade organizacional (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	75	0	25
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	75	0	25

Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	0	0	100
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	62,5	12,5	25
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	75	0	25
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	37,5	25	37,5
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	37,5	12,5	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	25	37,5	37,5
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	50	25	25
Competição administrada no interior da própria administração	12,5	12,5	75
Controle por resultados	25	37,5	37,5
Prestação de contas	50	25	25

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode extrair das Tabelas 1, 2 e 3, o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão, a prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, na percepção dos entrevistados, são os fundamentos mais relevantes e possuem as maiores aplicabilidades, tanto a nível individual quanto a nível organizacional.

Esses são, de fato, fundamentos de grande relevância e aplicabilidade para a administração pública gerencial, estando fortemente atrelados ao processo de reforma administrativa que permeou o Brasil na década de 1990. Isso porque esse novo modelo de administração pública exige uma atuação eficiente do Estado e de seus agentes na prestação de serviços públicos de qualidade, voltados para o atendimento das necessidades da população.

O *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão* foi considerado o fundamento mais relevante de todos, estando presente na avaliação de 100% (categoria “relevância total”) dos entrevistados. Isso porque, de acordo com as respostas obtidas, o cidadão é o principal usuário dos serviços públicos prestados pelo Estado, que deve, portanto, direcionar suas ações ao atendimento do interesse público. O seu grau de aplicabilidade também foi considerado alto, estando presente em 87,5% e 75% das respostas obtidas – a níveis individual e organizacional, respectivamente. Conforme afirmado por um dos entrevistados, “trata-se do fundamento mais essencial” e, por isso, procura sempre o

seguir. Alguns dos auditores ouvidos, no entanto, não verificam aplicabilidade integral desse fundamento, uma vez que ainda observam “certo apego da administração pública a questões formais e não revertidas ao cidadão”.

A *prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade*, embora siga linha próxima à do fundamento anterior, não foi considerada totalmente relevante para um dos auditores ouvidos (ou seja, 12,5% das respostas), uma vez que, na sua percepção, dependeria da existência de recursos do Estado, que são, em suas palavras, “ainda escassos e precários”. O seu grau de aplicabilidade, tanto a nível individual quanto a nível organizacional, também foi considerado alto, estando presente em 75% das respostas obtidas, o que evidencia a importância que possui na opinião dos entrevistados.

A *busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, embora também não tenha sido considerada integralmente relevante para um dos entrevistados – pois, conforme apontado, “considera apenas o princípio da eficácia” – foi o fundamento de maior aplicabilidade individual, alcançando 100% dos entrevistados. O grau de aplicabilidade a nível organizacional foi um pouco menor (62,5%), uma vez que dependeria de cada área e/ou servidor do Tribunal. Esses três princípios (eficiência, eficácia e efetividade) possuem acepções distintas e, na percepção da maioria dos auditores ouvidos, a maior ênfase da administração pública deve ser dada à eficácia de suas ações, que corresponde ao resultado de um processo, compreendendo a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas.

Merece destaque ainda o fundamento *uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação*, que obteve elevado grau de aplicabilidade a nível organizacional (75% – maior percentual observado), confirmando a sua alta relevância para os auditores ouvidos, uma vez que, conforme apontado por um deles, “gera eficiência e produtividade”. No entanto, foi mencionado por outro entrevistado que tal fundamento “ainda necessita de ajustes para implementação no setor público”. O seu alto índice de aplicabilidade organizacional, além do mais, demonstra o esforço empreendido pelo TCDF na capacitação de seu corpo técnico e na implementação de soluções tecnológicas modernas, como o Sistema de Consulta Processual disponível em seu sítio eletrônico, que permite a rápida localização de processos ou documentos públicos

cadastrados no e-TCDF (sistema que controla o trâmite de documentos e processos). A Escola de Contas do TCDF vem promovendo diversos cursos, seminários e outros eventos, desempenhando papel de grande valia na capacitação dos servidores do Tribunal, dos gestores públicos e de toda a sociedade distrital.

A participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços, embora reconhecida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, obteve aplicabilidade “ausente” em níveis individual (87,5%) e organizacional (100%), o que se justifica pela atividade exclusiva de Estado desempenhada pelo TCDF (controle e fiscalização), que não pode ser delegada a particulares. O próprio PDRAE reconhece a existência de quatro setores dentro do aparelhamento estatal – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado – e enquadra, no setor de atividades exclusivas, o poder de fiscalização exercido pelo Estado (BRASIL, 1995).

Destaca-se também a *competição administrada no interior da própria administração*, cujos graus de relevância e aplicabilidade (tanto a nível individual quanto organizacional) foram considerados “ausentes” para 62,5% e 75% dos entrevistados, respectivamente. Isso porque, de acordo com as respostas obtidas, sua aplicabilidade poderia gerar “conflitos internos e implicações éticas”, sendo, por fim, “mais direcionada ao setor privado”. Cabe aqui apontar novamente que gestão do setor público é essencialmente distinta da do setor privado, uma vez se baliza pelo atendimento ao interesse público. Essa distinção é apontada no PDRAE, que menciona ainda que a competição administrada deve existir “quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas” (BRASIL, 1995, p. 16). Os trabalhos desempenhados pelos auditores da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF, por outro lado, envolvem atividades independentes (definidas pelas áreas de formação, experiência e habilidades específicas de cada um) e não permitem essa competição (conforme percepção dos auditores ouvidos).

A exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade e a avaliação constante de desempenho dos servidores públicos, embora consideradas relevantes para 62,5%, possuem grau de aplicabilidade individual ausente para metade dos entrevistados. Isso porque, na percepção de alguns deles, não existe uma imposição quanto à necessidade de iniciativa e capacidade de inovação no âmbito do TCDF, podendo seu corpo técnico se guiar

apenas por instrumentos legais já solidificados. Além do mais, a maioria dos entrevistados não observa aplicabilidade prática das avaliações de desempenho dos servidores do Tribunal, salvo aquelas atinentes ao estágio probatório de cada um.

Situação semelhante pode ser verificada para a *definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros*, e a *descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos*, que, embora tenham sido consideradas relevantes para 62,5%, possuem grau de aplicabilidade individual ausente para a maior parte dos auditores. Conforme verificado nas entrevistas, a autonomia do administrador e a descentralização e delegação de atividades “devem ser bem planejadas e fiscalizadas, e, no geral, tendem a gerar mais eficiência”. A baixa aplicabilidade do fundamento a nível individual, no entanto, se deve à natureza eminentemente técnica das atividades executadas pelos auditores ouvidos, não relacionadas à gestão de recursos. Já a delegação e descentralização de atividades, embora ainda não sejam plenamente aplicáveis, vêm evoluindo constantemente a nível organizacional – conforme apontado pela maioria dos entrevistados –, alcançando inclusive a área fim do Tribunal.

O *controle por resultados* e a *prestação de contas*, por fim, também foram considerados total ou parcialmente relevantes para a grande maioria dos entrevistados (87,5% e 100%, respectivamente). A maioria dos auditores apontou que o *controle por resultados* se relaciona com o princípio da eficiência e que deve ser atrelado a um controle baseado nos processos – destaca-se aqui que a administração pública gerencial, como já abordado nesse Trabalho, não nega todos os princípios do modelo burocrático, mantendo e flexibilizando alguns deles; assim sendo, a priorização de um controle por resultados não ignora a existência do controle processual. A *prestação de contas* também foi considerada essencial na percepção dos entrevistados, uma vez que, conforme bem apontado, “cabe ao Estado gerir recursos público, devendo, portanto, prestar contas à sociedade”.

Dando seguimento, a Tabela 4 evidencia o nível de familiaridade dos entrevistados com o termo “administração pública gerencial” e seus graus de autoenquadramento como “servidor de uma administração pública gerencial”:

Tabela 04 - Nível de familiaridade e autoenquadramento dos entrevistados com a administração pública gerencial

	Sim (%)	Não (%)
O termo "administração pública gerencial" é familiar?	62,5	37,5
Se enxerga como servidor de uma administração pública gerencial?	62,5	37,5

Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com as respostas obtidas, o termo “administração pública gerencial” já soava familiar à maioria dos auditores (62,5%), enquanto 37,5% não o conhecia. O mesmo percentual de entrevistados (62,5%) se enxerga como “servidor de uma administração pública gerencial”. Cabe mencionar que, apesar da equivalência em termos percentuais (62,5% para ambos os casos), as duas respostas não foram coincidentes entre os auditores, uma vez que um mesmo auditor pode conhecer o termo “administração pública gerencial” e não se sentir parte dela. A maior parte dos entrevistados reconhece que o TCDF já incorpora os princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial em sua realidade, principalmente aqueles relacionados à satisfação do interesse público e das demandas sociais. Para outros, no entanto, a incorporação desses princípios e fundamentos gerenciais não é integral, ocorrendo “em função da própria vontade, e não pela cobrança imposta pelo Tribunal”, segundo afirma um dos entrevistados.

Dando seguimento, por meio dos questionamentos do Bloco II objetivou-se avaliar a forma pela qual operacionaliza o controle das licitações públicas a cargo do TCDF e a aplicabilidade dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial na consecução dessa atividade.

Conforme constatado, o controle licitatório a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF envolve, de maneira geral, o acompanhamento diário dos Avisos de Licitação publicados no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), com realização de análise de riscos – considerando os valores envolvidos, a natureza dos objetos licitados e seus impactos para a sociedade, dentre outros critérios – para definição dos certames que serão objeto de autuação processual. Uma vez autuados, os editais licitatórios e demais documentos pertinentes são avaliados pela área e os processos são submetidos com sugestões de encaminhamento aos Conselheiros Relatores; posteriormente, seguem para discussão Plenária, quando poderão ser geradas determinações e/ou sugestões aos jurisdicionados. Além do

mais, o Tribunal poderá receber denúncias e/ou representações sobre matérias relacionadas a suas competências, incluindo o controle de procedimentos licitatórios, situação na qual também cabe a realização de análise técnica pela DIACOMP4.

Os auditores entrevistados são responsáveis pela avaliação de procedimentos licitatórios destinados à aquisição de bens e serviços comuns, bem como à contratação de serviços e obras de engenharia. A Tabela 5 apresenta os graus de aplicabilidade de cada um dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial quando do controle dos certames licitatórios e a Tabela 6 evidencia os graus de ponderação desses princípios e fundamentos com os instrumentos legais inerentes às licitações públicas. Os dados também foram agrupados em três categorias distintas: (i) princípios e fundamentos totalmente aplicáveis ou ponderados; (ii) princípios e fundamentos parcialmente aplicáveis ou ponderados; e (iii) princípios e fundamentos com aplicabilidade ou ponderação ausente. Os resultados estão apresentados em valores percentuais.

Tabela 05 - Grau de aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial no controle dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF

Princípio/fundamento	Grau de aplicabilidade DIACOMP4 (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	87,5	0	12,5
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	62,5	12,5	25
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	12,5	25	62,5
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	75	12,5	12,5
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	12,5	12,5	75
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	37,5	12,5	50
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	25	25	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	0	0	100
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	0	12,5	87,5
Competição administrada no interior da própria administração	0	0	100
Controle por resultados	12,5	37,5	50
Prestação de contas	62,5	12,5	25

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 06 - Grau de ponderação dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial com os instrumentos normativos vigentes

Princípio/fundamento	Grau de ponderação com instrumentos legais (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	75	0	25
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	87,5	0	12,5
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	25	0	75
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	87,5	0	12,5
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	50	0	50
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	50	0	50
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	50	0	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	25	0	75
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	12,5	0	87,5
Competição administrada no interior da própria administração	12,5	0	87,5
Controle por resultados	62,5	0	37,5
Prestação de contas	37,5	0	62,5

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode extrair das Tabelas 5 e 6, o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão*, a *prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade* e a *busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, na percepção dos entrevistados, são os fundamentos mais aplicáveis no controle dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF (87,5%, 62,5% e 75%, respectivamente, de “aplicação total”), bem como os mais ponderados com os instrumentos normativos vigentes (75%, 87,5% e 87,5%, respectivamente, de “ponderação total”).

A maior aplicabilidade desses fundamentos guarda relação com os altos graus de relevância atribuídos a cada um pelos entrevistados, conforme discutido anteriormente. Grande parte dos entrevistados considerou o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão* o principal critério utilizado na avaliação das licitações públicas e, como consequência, o *controle por resultados* foi outro princípio com alto grau de “ponderação total” com os instrumentos normativos vigentes (alcançando 62,5%), uma vez que, na percepção dos auditores ouvidos, relaciona-se diretamente com o interesse público e com os

retornos revertidos à sociedade, bem como com os princípios da competitividade, da eficiência, da economicidade, da publicidade e da razoabilidade – imprescindíveis à administração pública.

A ponderação desses princípios com o princípio da legalidade vem sendo cada vez mais verificada no âmbito de atuação do TCDF, conforme já discutido nesse Trabalho. Obviamente que não pode o Tribunal “ignorar” os dispositivos legais inerentes às licitações, uma vez que isso exorbitaria suas competências e todo o ordenamento jurídico vigente em nosso país. No entanto, é importante destacar que o controle das licitações públicas exercido pela DIACOMP4 (controle das aquisições de bens e serviços comuns e das contratações de serviços e obras de engenharia) recai sobre atos dos quais a administração pública do Distrito Federal incorre em despesas, fazendo uso de recursos públicos. Nesse sentido, devem os gestores distritais atuar da forma mais eficiente, eficaz, efetiva e econômica e promover o mais amplo caráter competitivo dos certames, com a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, sempre balizada pelo interesse público, conforme bem apontado pelos entrevistados. E cabe aos auditores, nesse contexto, avaliar o grau de comprometimento desses gestores com as reais necessidades dos cidadãos, se norteando, para tanto, pelos próprios princípios que regem a administração pública.

Merece destaque também a aplicabilidade da *prestação de contas* na avaliação de procedimentos licitatórios (que alcançou 62,5% de “aplicabilidade total”), justificada pela utilização de recursos públicos pelos gestores distritais. O seu grau de ponderação com os instrumentos legais, no entanto, foi baixo (37,5%), o que se justifica pelo tipo de avaliação realizada pela área, que se restringe, muitas vezes, à análise de editais e documentações a eles relacionadas. Cabe destacar que os processos de tomada e prestação de contas estão incluídos nos mecanismos de controle apresentados na Lei Orgânica do TCDF (DISTRITO FEDERAL, 1994), embora não sejam diretamente realizados pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF.

Ainda nesse sentido, não foi constatada aplicabilidade significativa para a *participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços, o uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação, a avaliação constante de desempenho dos servidores públicos, a*

descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos e a competição administrada no interior da própria administração, uma vez que tais fundamentos não estão diretamente relacionados à atividade de controle realizada pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF.

Foi possível verificar que, na percepção dos auditores ouvidos, os resultados alcançados através dos certames licitatórios (a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, com a preservação dos recursos e do interesse públicos) possuem peso consideravelmente maior do que os mecanismos e ferramentas de gestão utilizados para atingi-los. Esses, no entanto, não são totalmente ignorados em suas análises, que envolvem, por exemplo – nas palavras dos entrevistados – a “aferição dos níveis de autonomia conferidos aos agentes responsáveis pelos procedimentos licitatórios”, as “justificativas apresentadas para a realização dos certames”, e o “desempenho dos pregoeiros e equipes de apoio”.

Durante as entrevistas, os auditores foram questionados, ainda, sobre eventuais melhorias observáveis à administração pública e ao TCDF quando os princípios e fundamentos gerenciais são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios, sendo que apenas um deles não soube responder a tal questionamento. Dentre os benefícios citados, destaca-se: (i) aumento da competitividade dos certames licitatórios; (ii) redução dos preços de aquisição de bens e serviços; (iii) aumento da qualidade e eficiência dos trabalhos executados pelos auditores; (iv) maior responsabilização dos agentes públicos responsáveis por gerir recursos públicos; e (v) benefícios à sociedade, com preservação dos recursos públicos.

A tabela 7, por fim, apresenta a percepção dos entrevistados quanto aos graus de aceitabilidade por parte do Plenário do TCDF e dos jurisdicionados envolvidos quando os princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial são utilizados na avaliação de processos licitatórios. Os dados obtidos foram agrupados nas categorias “sempre”, “maioria/quase sempre”, “algumas/poucas vezes” e “nunca”, e seus resultados estão apresentados em valores percentuais. Um dos auditores não soube responder sobre o grau de aceitabilidade por parte dos jurisdicionados, uma vez que – conforme alegações – não realiza contato com eles para aferição.

Tabela 07 - Grau de aceitabilidade quanto à aplicação dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial na avaliação dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF

	Aceitabilidade pelo Plenário do TCDF (%)	Aceitabilidade pelos jurisdicionados (%)
Sempre	0	0
Maioria/quase sempre	75	37,5
Algumas/poucas vezes	25	50
Nunca	0	0
Não soube responder	0	12,5

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode verificar na Tabela 7, o Plenário do Tribunal acata, na maioria das vezes (conforme 75% dos entrevistados), as avaliações realizadas pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF que envolvam ponderações com os princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial. Essa aceitabilidade não é total, uma vez que – conforme percepção dos entrevistados – depende dos níveis de argumentação e fundamentação utilizados, bem como dos Conselheiros Relatores responsáveis por cada processo (o grau de aceitabilidade varia entre os Relatores). Resposta interessante foi dada por um dos auditores ouvidos, segundo o qual essa aceitabilidade tende a ser maior após a ocorrência de debates entre os Conselheiros, em contrapartida à baixa aceitabilidade inicial durante avaliação monocrática pelos Conselheiros Relatores, que geralmente se respaldam apenas pelo princípio da legalidade.

Importante destacar que a aceitabilidade por parte do Plenário do Tribunal quanto à utilização de princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial converge com as próprias competências constitucionais atribuídas às Cortes de Contas e com os princípios gerais aplicáveis às licitações públicas, que envolvem: a legalidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade, a isonomia, a publicidade e o interesse público. O TCDF vem atuando no sentido de que seja promovida a mais ampla competitividade nos certames licitatórios, com a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública do Distrito Federal e, conseqüentemente, com a preservação dos recursos e do interesse públicos. Assim sendo, se baliza por diretrizes fundamentais que devem guiar o próprio administrador público: a busca pela eficiência e pelo atendimento aos interesses do cidadão, com ênfase nos resultados da gestão pública distrital.

Por outro lado, a aceitabilidade por parte dos jurisdicionados não é tão alta, ocorrendo, em maior parte, “algumas vezes” (conforme 50% dos

entrevistados). Como bem apontado pela maioria dos entrevistados, ainda existe certa resistência quando o Tribunal emite algum alerta ou recomendação, o que é menos observado no caso de determinações, uma vez que possui cumprimento mandatório, sob pena de aplicação das sanções impostas no RITCDF (DISTRITO FEDERAL, 2016). O que se percebe, portanto, é a falta de conscientização quando à importância dos fins pretendidos pelos certames licitatórios (estímulo à competitividade, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, eficácia e eficiência dos procedimentos, economicidade nas aquisições e contratações, atendimento ao interesse público etc.), em detrimento do “apego” às formalidades legais e, muitas vezes, burocráticas, ainda presentes na administração pública do Distrito Federal.

Os entrevistados, por fim, foram questionados sobre eventuais pontos falhos e oportunidades de melhoria relacionados ao tema, momento em que foi evidenciada a necessidade de maior difusão das ferramentas e dos conceitos inerentes à administração pública gerencial, o que poderia ocorrer por meio de treinamentos de formação e/ou reciclagem ao corpo técnico do TCDF. Além do mais, percebeu-se que a maioria dos auditores ouvidos sente falta de incentivos, por parte do Tribunal, para o desenvolvimento de práticas inovadoras de gestão e o aprimoramento de competências técnicas, bem como para a valorização dos servidores que as desenvolvem, o que poderia ser atrelado às suas avaliações de desempenho.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir do presente Trabalho de Conclusão de Curso, buscou-se avaliar a percepção dos auditores lotados na DIACOMP4/SEACOMP/TCDF quanto à aplicabilidade dos princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial no exercício no controle por eles realizado sobre os procedimentos licitatórios conduzidos no Distrito Federal.

O instituto das licitações públicas deve assegurar a mais ampla competitividade entre os licitantes, o atendimento ao princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e, acima de tudo, a preservação do interesse público. O modelo gerencial no qual a administração

pública está inserida incorpora novos métodos de gestão, visando à administração eficiente dos recursos públicos e o foco no cidadão. Nesse cenário, cabe ao gestor público conduzir certames licitatórios balizados pelos fundamentos e princípios inerentes a esse modelo gerencial.

O controle externo exercido pelo TCDF representa um mecanismo de grande importância na fiscalização e no aperfeiçoamento da administração pública do Distrito Federal. As atividades de controle das licitações públicas a cargo da DIACOMP4 se materializam principalmente através do acompanhamento diário dos Avisos de Licitação publicados no DODF e da avaliação de seus editais, sendo os auditores lotados na área responsáveis pela avaliação de procedimentos destinados à aquisição de bens e serviços comuns, bem como à contratação de serviços e obras de engenharia.

Foi verificado durante a realização das entrevistas que a maior parte dos auditores procura se atualizar e inovar constantemente no exercício de suas atividades, tendo consciência da importância do papel que desempenham. Evidenciou-se, nesse sentido, que a *busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas* é o fundamento de maior aplicabilidade a nível individual pelos entrevistados, alcançando 100% das respostas. Além do mais, evidenciou-se grande aplicabilidade organizacional do *uso de técnicas modernas de planejamento e gestão e de recursos de tecnologias de informação*, demonstrando o esforço empreendido pelo TCDF na capacitação de seu corpo técnico.

Foi possível verificar, ainda, que os resultados alcançados através dos certames licitatórios são sempre avaliados durante o exercício do controle pela DIACOMP4; tais resultados envolvem a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (melhores preços, qualidade etc.) e a preservação dos recursos e do interesse público.

O controle das licitações públicas recai sobre atos dos quais a administração do Distrito Federal incorre em despesas, fazendo, portanto, uso de recursos públicos. Assim sendo, cabe aos auditores avaliar o grau de comprometimento dos gestores públicos com as necessidades dos cidadãos, bem como os mecanismos utilizados para supri-las. Muito embora devam esses gestores (e os auditores em suas análises) se guiar pelo princípio da legalidade, compreendendo os instrumentos normativos aplicáveis à matéria, não podem deixar de considerar, em uma instância superior, o interesse público, o que vem sendo

cada vez mais considerado nas Decisões proferidas pelo TCDF.

Diante dessa realidade, os princípios e fundamentos da administração pública gerencial mais aplicáveis ao controle das licitações públicas, na percepção dos entrevistados, foram o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão, a prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, o que guarda sintonia com o alto grau de relevância atribuído a cada um deles pelos auditores ouvidos.

Além desses, o *controle por resultados* foi um princípio com alto grau de ponderação com os instrumentos normativos pertinentes à matéria, estando diretamente relacionado com princípios como a eficiência e a economicidade, bem como com os retornos revertidos à sociedade. Merece destaque, ainda, o princípio da *prestação de contas*, de grande aplicabilidade em virtude da utilização de recursos públicos pelos gestores distritais.

Foi possível perceber que a utilização de princípios e fundamentos gerenciais proporciona grandes benefícios à administração pública – especialmente no que diz respeito aos certames licitatórios – e aos mecanismos de controle sobre ela efetuados, como o aumento da competitividade e a redução dos preços praticados, o aumento da qualidade e eficiência dos trabalhos executados pelos auditores, a maior responsabilização dos agentes públicos que gerenciam recursos públicos e, por fim, a preservação do interesse público.

Ponto importante evidenciado durante as entrevistas diz respeito à necessidade de maior difusão das ferramentas e dos conceitos inerentes à administração pública gerencial ao corpo técnico do TCDF. Aproveita-se, nesse momento, para extrapolar essa necessidade aos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, mais especificamente àqueles agentes públicos distritais responsáveis por operacionalizar procedimentos licitatórios, o que traria benefícios em termos de eficácia, eficiência e economicidade dos certames.

De maneira geral, pode-se dizer que os objetivos propostos por esse Trabalho foram alcançados, sendo claramente evidenciada a aplicabilidade da maioria dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial no controle das licitações públicas distritais e a preocupação do TCDF em valorizá-los. Espera-se que o material contribua para que os gestores públicos – e os cidadãos em geral, a quem compete o exercício do controle social – possuam uma visão mais ampla

sobre o assunto e conscientizem-se da sua importância. Espera-se, ainda, que futuras licitações conduzidas no Distrito Federal possam se balizar pelas diretrizes aqui apresentadas, propiciando o atendimento aos princípios da eficiência, economicidade, isonomia, publicidade e competitividade e, acima de tudo, a preservação dos recursos públicos e dos interesses da sociedade.

Diante dos dados obtidos com esse Trabalho, pode-se concluir que existe aplicabilidade da maior parte dos princípios e fundamentos gerenciais na avaliação dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4, com destaque para *o foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão, a prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade, a busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas, o controle por resultados e a prestação de contas*. A utilização desses princípios proporciona benefícios à administração pública e à atividade de controle sobre ela efetuada, gerando aumento da competitividade dos certames licitatórios e redução de seus preços, maior eficiência dos trabalhos dos auditores, maior responsabilização dos agentes públicos e, acima de tudo, preservando os interesses da sociedade.

As entrevistas conduzidas, no entanto, envolveram apenas os auditores lotados na 4ª Divisão de Acompanhamento do TCDF (DIACOMP4/SEACOMP/TCDF), uma vez que são esses os principais responsáveis pela avaliação de editais licitatórios lançados no âmbito do Distrito Federal. O pequeno número de entrevistados limita a extrapolação dos resultados obtidos para nível organizacional. Seria necessária a realização de um novo estudo, mais abrangente, envolvendo outras áreas do órgão (outras Divisões de Acompanhamento e/ou demais Secretarias de Controle Externo), bem como outras Cortes de Contas brasileiras, de tal maneira que pudesse ser evidenciada como se dá a aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial em diferentes atividades desempenhadas no âmbito do controle externo.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul-RS, 2011

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 11 jul. 2016

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 jul. 2016

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 11 jul. 2016

_____. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Gestão Pública). Programa GESPÚBLICA, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEPE, 2014. Versão 1/2014.

_____. (Presidência da República). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília-DF, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016

_____. (Supremo Tribunal Federal). Súmula Vinculante nº 03. “Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”. Aprovada na Sessão Plenária de 30 de maio de 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 28 jul. 2016

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24 ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28 ed. Editora Atlas. São Paulo, 2015.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Decreto nº 23460, de 16 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=42474>. Acesso em 11 jul. 2016.

_____. Decreto nº 36520, de 28 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=d434ae84-195b-33e2-ad05-5c7a884b3332>. Acesso em 12 jul. 2016.

_____. Lei Complementar nº 1, de 9 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=51831>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. Lei Orgânica do Distrito Federal (1993). Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=1>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Decisão Normativa nº 01/2012. Brasília, 2012.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Manual de Auditoria: parte geral. Brasília, 2011.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Resolução nº 273, de 3 de julho de 2014. Brasília, 2014.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016. Brasília, 2016.

JUNQUEIRA, Daniela Cerri. Licitações e contratos da administração pública. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14758>. Acesso em 14 jul. 2016.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. Editora Atlas. São Paulo, 2010.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto Luiz José. Administração: princípios e tendências. 2 ed. Editora Saraiva. São Paulo, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 4 ed. Editora Atlas. São Paulo, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 40 ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2014

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2015

MENDES, Tatiane Menezes. Pregão: menos burocracia e mais celeridade. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 24 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41356&seo=1>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Luciana. Métodos de controle de legalidade da administração pública. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11027&revista_caderno=4>. Acesso em: 28 nov. 2015.

RAMIS, Diogo Dias. Controle da administração pública. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667>. Acesso: 29 em nov. 2015.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 217/2016 (a). Diário Oficial do Distrito Federal de 22 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 252/2016 (b). Diário Oficial do Distrito Federal de 22 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 628/2016 (c). Diário Oficial do Distrito Federal de 14 de Março de 2016. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 743/2016 (d). Diário Oficial do Distrito Federal de 21 de Março de 2016. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 747/2016 (e). Diário Oficial do Distrito Federal de 21 de Março de 2016. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 2165/2015 (a). Diário Oficial do Distrito Federal de 15 de Junho de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 2533/2015 (b). Diário Oficial do Distrito Federal de 03 de Julho de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 3666/2015 (c). Diário Oficial do Distrito Federal de 27 de Agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 5430/2015 (d). Diário Oficial do Distrito Federal de 14 de Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 4983/2014 (a). Diário Oficial do Distrito Federal de 21 de Outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 6218/2014 (b). Diário Oficial do Distrito Federal de 18 de Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Decisão Ordinária nº 6038/2013. Diário Oficial do Distrito Federal de 19 de Dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. Princípios gerais e específicos da licitação. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12955>. Acesso em 11 jul. 2016.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevista

1 – Objetivo

Avaliar: (i) de que maneira se operacionaliza a atuação do Tribunal no controle das licitações públicas; (ii) qual é o grau de correspondência das atividades executadas por auditores do TCDF com os princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial e quais são as melhorias observáveis quando esses princípios e fundamentos são utilizados; (iii) como se pondera a utilização desses princípios e fundamentos com os instrumentos normativos aplicáveis ao controle dos procedimentos licitatórios; (iv) qual é a percepção dos auditores quanto à aceitabilidade, pelo Plenário do TCDF e pelos jurisdicionados, quando esses princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios; e (v) quais são os pontos falhos e/ou oportunidades de melhoria observáveis quanto à aplicação desses princípios e fundamentos.

2 – Perfil dos participantes

Auditores de Controle Externo lotados na 4ª Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Acompanhamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal (DIACOMP4/SEACOMP/TCDF).

3 - Princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial

Quadro 01 – Princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial

a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);

b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);

c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação (KANAANE et al., 2010; PAULA, 2005);
f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 1995);
g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995);
i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
j) Competição administrada no interior da própria administração (BRASIL, 1995);
k) Controle por resultados (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995);
l) Prestação de contas (BERGUE, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Fonte: Bergue (2011), Brasil (1995), Kanaane et al. (2010), Matias-Pereira (2012) e Paula (2005); adaptado pelo autor.

4 – Roteiro

Bloco I) Aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial na execução das atividades por parte dos Auditores (enquanto servidores públicos)

I.1 – “Administração pública gerencial” é um termo familiar para você? Na sua opinião, quais de seus princípios e fundamentos listados abaixo são mais relevantes? Poderia comentar sobre cada um deles?

- a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão;
- b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em

atendimento às demandas da sociedade;

c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços;

d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas

e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação;

f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros;

g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade;

h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos;

i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos;

j) Competição administrada no interior da própria administração;

k) Controle por resultados;

l) Prestação de contas.

I.2 – Como você aplica esses princípios e fundamentos na execução de suas atividades? Você consegue se enxergar, em termos práticos, como servidor público de uma administração pública gerencial?

I.3 – Como você avalia a aplicação desses princípios e fundamentos a nível organizacional no TCDF?

Bloco II) Aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial no controle dos procedimentos licitatórios realizado pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF

II.1 – De maneira geral, como se operacionalizam as atividades de controle das licitações públicas no âmbito do TCDF? Quais etapas envolvem a atuação da

DIACOMP4?

II.2 – Especificamente, quais atividades você executa? Com quais processos licitatórios (aquisição ou alienação de bens, contratação de serviços e/ou obras) você tem mais contato? Poderia exemplificar?

II.3 – Quais dos princípios e fundamentos listados abaixo você utiliza para a avaliação de procedimentos licitatórios? Quais melhorias você observa quando esses princípios e fundamentos são utilizados? Poderia comentar sobre a aplicabilidade de cada um deles?

- a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão;
- b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade;
- c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços;
- d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas
- e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação;
- f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade;
- h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos;
- i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos;
- j) Competição administrada no interior da própria administração;
- k) Controle por resultados;
- l) Prestação de contas.

II.4 – Você pondera esses princípios e fundamentos com os instrumentos legais inerentes às licitações públicas? Quais?

II.5 – Como você avalia o grau de aceitabilidade pelo Plenário do TCDF quando tais princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios?

II.6 – Como você avalia o grau de aceitabilidade pelos jurisdicionados quando tais princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios?

II.7 – Como você concluiria, no geral, quanto à aplicabilidade desses princípios e fundamentos na avaliação de procedimentos licitatórios? Há algum ponto falho e/ou oportunidade de melhoria?